

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1289. Zürcher Pflegeheimbettenplanung 2027, Provisorischer Versorgungsbericht und Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Gemäss Art. 39 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG, SR 832.10) sind die Kantone verpflichtet, eine Planung für eine bedarfsgerechte stationäre Pflegeversorgung durchzuführen und darauf abgestützt eine Pflegeheimliste zu erlassen. Die auf dieser Liste geführten Institutionen sind berechtigt, ihre Pflegeleistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abzurechnen. Die Kriterien für die Planung von Pflegeheimen sind in Art. 58a–58d der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102) festgelegt. Am 23. Juni 2021 hat der Bundesrat unter anderem diese Planungskriterien präzisiert. So muss sich die Zulassung von Pflegeheimen gemäss Art. 39 KVG in Verbindung mit Art. 58a und 58b KVV auf eine Planung für eine bedarfsgerechte Pflegeversorgung stützen. Dabei erfolgt die Planung der Pflegeleistungen für die Versorgung der versicherten Personen in Pflegeheimen kapazitätsbezogen (Art. 58c Bst. c KVV). Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung bei Pflegeheimen ist gemäss Art. 58d Abs. 1 Satz 2 KVV «in angemessener Weise zu berücksichtigen». Schliesslich sind Mindestanforderungen bezüglich Qualität gemäss Art. 58d Abs. 2 KVV zu beachten. Gemäss den Übergangsbestimmungen müssen die Pflegeheimlisten innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 23. Juni 2021 der KVV, d. h. spätestens bis zum 1. Januar 2027, den neuen Planungskriterien entsprechen.

Mit Beschluss Nr. 1227/2023 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, zur Umsetzung der Bestimmungen des KVG eine neue Pflegeheimbettenplanung auf das Jahr 2027 vorzubereiten. Ziel ist eine bedarfsgerechte, qualitativ hochstehende und langfristig finanzierbare stationäre Pflegeversorgung im Kanton Zürich. Hierzu wurde im Amt für Gesundheit (AFG) das Projekt Pflegeheimbettenplanung 2027 eingeleitet. Das Projekt gliedert sich in drei Etappen:

- I. Erarbeitung der Planungsgrundlagen,
- II. Durchführung des Antragsverfahrens und
- III. Festsetzung der Zürcher Pflegeheimliste 2027.

In der ersten Etappe (Herbst 2023 bis Sommer 2025) werden die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Pflegeheimbettenplanung 2027 erarbeitet, die damit verbundenen Grundsatzentscheide getroffen sowie die Planungsgrundlagen erarbeitet. Letztere werden in einem provisorischen Versorgungsbericht zusammengefasst, der anschliessend in eine Vernehmlassung gegeben wird. Anhand der Ergebnisse aus der Vernehmlassung wird der definitive Versorgungsbericht erstellt, auf dessen Grundlage in der zweiten Etappe (Herbst 2025) die Anträge interessierter Pflegeheime für die Pflegeheimliste 2027 entgegengenommen werden. In der dritten Etappe (Herbst 2025 bis Winter 2026) werden alle interessierten Pflegeheime nach rechtsgleichen Kriterien evaluiert. Die Ergebnisse des Evaluationsverfahrens werden in einem provisorischen Strukturbericht zusammengefasst, der unter anderem die provisorische Pflegeheimliste 2027 enthält und im Frühling 2026 ebenfalls in eine Vernehmlassung gegeben wird. Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse wird die Zürcher Pflegeheimliste 2027 voraussichtlich im Herbst 2026 durch den Regierungsrat definitiv auf den 1. Januar 2027 festgesetzt.

B. Projektergebnisse und rechtliche Grundlagen

Mit vorliegendem provisorischem Versorgungsbericht zur Zürcher Pflegeheimbettenplanung 2027 informiert das AFG über die Projektergebnisse der Etappe I. Gegenstand sind die Einzelheiten zum methodischen Vorgehen sowie die Ergebnisse der erarbeiteten Planungsgrundlagen, die nachfolgend kurz beschrieben werden. Die Arbeiten erfolgten in enger Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und der Gesundheitskonferenz des Kantons Zürich (GeKoZH). Gemeinsam mit ihren Vertretungen wurden verschiedene Grundlagen zum Planungs- und Evaluationsverfahren ausgearbeitet. Beide Organisationen sind ausserdem im Sounding Board vertreten, welches das Projekt laufend begleitet.

Die Aufteilung des Kantons in Versorgungsregionen ermöglicht eine regionale Planung der Pflegebetten. Die Versorgungsregionen sind unter Leitung des GPV durch Projektgruppen aus den Bezirken eigenständig gebildet worden. Es wurde eine aktualisierte Bedarfsanalyse und -prognose der Pflegeheimbetten je Versorgungsregion erstellt und die Praxis der Versorgungsplanung definiert. Für das Evaluationsverfahren wurden Anforderungen definiert, welche die Antragstellenden für eine Aufnahme auf die Zürcher Pflegeheimliste 2027 erfüllen müssen. Zudem wurden Angebote der spezialisierten Langzeitpflege definiert, die auf der neuen Pflegeheimliste 2027 separat ausgewiesen werden.

Weder das Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1) noch die Verordnung der Gesundheitsdirektion über die Pflegeversorgung vom 22. November 2010 (LS 855.11) enthalten Bestimmungen zu den Planungs-

grundsätzen. Die Grundlagen zur Ausführung und zum Vollzug der genannten bundesrechtlichen Vorgaben wurden im Rahmen des Projekts Pflegeheimbettenplanung 2027 erarbeitet und sollen in der neuen Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung verankert werden. Der provisorische Versorgungsbericht sowie der Entwurf der Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung hängen daher zusammen und müssen parallel betrachtet werden.

C. Regulierungsfolgeabschätzung

1. Betroffene Unternehmen

Die neuen Bestimmungen müssen von sämtlichen (bestehenden und neuen) Alters- und Pflegeheimen, die einen Antrag für einen Listenplatz auf der neuen Pflegeheimliste stellen, vollzogen werden. Ebenso sind Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, die Pflegeleistungen erbringen und zulasten der OKP abrechnen wollen, betroffen.

Die betroffenen Heime haben für die Aufnahme auf die neue Pflegeheimliste und somit zur Abrechnung ihrer Leistungen zulasten der OKP ein Antragsverfahren zu durchlaufen. Im Rahmen des Antragsverfahrens ist nachzuweisen, inwiefern die erforderlichen Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien erfüllt werden. Dazu sind einerseits Fragen auf einer vom AFG zur Verfügung gestellten Plattform zu beantworten und andererseits entsprechende Dokumente (Konzepte u. Ä.) zu erarbeiten bzw. zu aktualisieren. Nach Aufnahme auf die neue Pflegeheimliste sind die damit verbundenen Anforderungen fortlaufend zu erfüllen. Sowohl das Antragsverfahren als auch die fortlaufende Erfüllung der Anforderungen zieht administrativen und personellen und damit auch finanziellen Aufwand für die betroffenen Institutionen nach sich.

Um den Vollzugaufwand der neuen Bestimmungen so gering wie möglich zu halten, werden die Alters- und Pflegeheime wie auch der GPV und die GeKoZH eng in die Projektarbeiten einbezogen. Ausserdem werden – soweit möglich – bestehende Strukturen genutzt (namentlich Beizug der Betriebsbewilligung zur Sicherstellung der notwendigen Qualität). Der mit der Pflegeheimbettenplanung einhergehende Aufwand für die betroffenen Unternehmen ist daher verhältnismässig und zumutbar.

2. Vollzug

Der Vollzug erfolgt – wie bis anhin – durch die Gesundheitsdirektion. Die Gesundheitsdirektion führt das Antragsverfahren zur Aufnahme auf die Pflegeheimliste durch und ist für die Aufsicht über die Erfüllung der Leistungsaufträge und der damit verbundenen Anforderungen (insbesondere hinsichtlich der Qualität) zuständig. Die Gemeinden bzw. Ver-

sorgungsregionen werden im Verfahren punktuell beigezogen. Die Bezirksräte bleiben für die gesundheitspolizeiliche Aufsicht zuständig (§ 37 Abs. 1 Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 [LS 810.1]). Bezüglich des Vollzugs ergeben sich damit für die Alters- und Pflegeheime keine massgebenden Veränderungen im Vergleich zu heute.

3. Datenschutz

Das Projekt und die Bestimmungen des Entwurfs der Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung führen nicht dazu, dass neue Daten erhoben oder besonders bearbeitet werden. Allerdings läuft das Verfahren für den Antrag zur Aufnahme auf die neue Pflegeheimliste über eine webbasierte Plattform. Für die Beschaffung und Nutzung dieser Plattform wurde eine Datenschutzfolgenabschätzung durchgeführt. Um datenschutzspezifische Risiken zu minimieren, wurden Massnahmen umgesetzt (z. B. Zwei-Faktor-Authentifizierung).

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Gesundheitsdirektion setzt mit der Pflegeheimbettenplanung bundesrechtliche Vorgaben um. Zur Erfüllung dieser Aufgaben werden zusätzliche Mittel benötigt. Die personellen Mittel hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1227/2023 für die Dauer des Projekts bis Ende 2026 bewilligt. Die Bewilligung der Sachmittel im entsprechenden Zeitraum erfolgte durch die Direktion.

Auch nach Festsetzung der neuen Pflegeheimliste auf den 1. Januar 2027 muss die Gesundheitsdirektion neue Aufgaben dauerhaft übernehmen. Dazu gehört insbesondere die regelmässige Aktualisierung der Bedarfsprognose in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die Überwachung der Bettenauslastung und der reservierten Betten, die Durchführung des Prüf- und Bewilligungsprozesses von Mutationen oder neuen Anträgen in enger Koordination mit den Versorgungsregionen, die Prüfung spezifischer Anforderungen an Angebote der spezialisierten Langzeitpflege sowie die Kontrolle der Umsetzung der zusätzlichen Qualitätsanforderungen. Die hierfür erforderlichen Mittel werden zu einem späteren Zeitpunkt bewilligt.

E. Vernehmlassung

Der provisorische Versorgungsbericht sowie der Entwurf der Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung sollen bei den Gemeinden, den Alters- und Pflegeheimen, den Verbänden und weiteren interessierten Organisationen in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Gesundheitsdirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die Volkswirtschaftsdirektion wird parallel zur Vernehmlassung zur Besonderen Stellungnahme zur Regulierungsfolgeabschätzung des Projekts eingeladen (§ 5 Abs. 3 Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [LS 930.11]).

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum provisorischen Versorgungsbericht aus dem Projekt Pflegeheimbettenplanung 2027 sowie zum zugehörigen Entwurf der Verordnung über die Planung der stationären Pflegeversorgung durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn der Vernehmlassung nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli